

# La construction d'habitations à caractère social

Autor(en): **Peter, Jacob**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **29 (1957)**

Heft 11

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-124677>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# La construction d'habitations à caractère social

*A propos du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 28 juin 1957 concernant les mesures destinées à encourager la construction de logements économiques*

Par JACOB PETER, conseiller municipal de la ville de Zurich, ancien président de l'USAL

Il y a bientôt huit ans que le peuple a rejeté, le 29 janvier 1950, le dernier projet des Chambres fédérales prévoyant que la Confédération continuerait à verser, encore après l'année 1949, une aide financière à la construction de logements. Les adversaires du projet avaient salué ce rejet par le peuple comme un premier pas vers l'assainissement et la normalisation du marché du logement dans notre pays. Contrairement à leurs prévisions, nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation qui, en maints endroits et surtout dans les grandes villes, est bien pire qu'en 1942, année où fut inaugurée l'aide à la construction de la Confédération, des cantons et des communes. Dans son rapport du 28 septembre 1956, la Commission fédérale du contrôle des prix arrivait aux conclusions suivantes après avoir examiné de près le problème du logement :

«Une pénurie très sensible se fait sentir sur le marché suisse du logement en habitations dont le loyer est à la portée de familles à revenus modestes. Le devoir de remédier à ce manque constitue un problème social impérieux pour rétablir un marché de logement libre et bien équilibré.»

Le projet du Conseil fédéral concernant les mesures destinées à encourager la construction de logements économiques part du principe que la Confédération doit stimuler les efforts destinés à augmenter l'offre de logements neufs à loyers modérés, pour les familles à revenus modestes. La Confédération se bornerait donc à agir dans le but de développer la construction de logements à caractère social et renoncerait à aider en général la construction de logements à loyers chers, comme elle le faisait antérieurement. Le projet du Conseil fédéral distingue ensuite entre l'aide directe et l'aide indirecte de la Confédération.

L'aide indirecte prévoit la création, par la Confédération, d'une Commission consultative pour la construction de logements à laquelle incomberaient, en collaboration avec le Bureau fédéral pour la construction de logements, les tâches suivantes :

- recueillir de façon systématique des informations sur les expériences faites,
- se tenir au courant des changements qui se produisent,
- établir des rapports avec l'étranger et avec les organisations internationales,
- stimuler les recherches,
- étudier des questions d'intérêt général relatives aux logements économiques,
- publier des travaux ou faciliter la publication de travaux ayant trait aux logements économiques,
- faire part aux cantons et aux milieux intéressés des expériences faites, des connaissances acquises et des suggestions concernant l'encouragement à la construction de logements économiques.

L'aide fédérale directe prévoit deux actions distinctes, d'une part l'abaissement des loyers, d'autre part l'obtention des capitaux. L'abaissement des loyers doit être réalisé grâce au versement, pendant vingt ans par la Confédération, des intérêts, jusqu'à concurrence de 0,5 % du capital investi dans la construction d'un logement. Toutefois l'ensemble des engagements de la Confédération ne pourra dépasser 30 mil-

lions de francs, soit annuellement 1,5 million. Mais l'aide de la Confédération est soumise à la condition que le canton, éventuellement en collaboration avec la commune, fournisse une prestation au moins trois fois plus importante – aide qui pourra s'exprimer par la prise en charge d'intérêts ou sous quelque autre forme de valeur équivalente. Dans les cantons financièrement faibles, la Confédération peut doubler sa prestation. Pour ces cas-là, la participation du canton peut être inférieure à la normale, mais ne peut être plus faible que celle de la Confédération. Cette manière de procéder doit permettre de construire 8000 logements répartis sur une période de quatre ans. Dans la règle, il ne peut être accordé d'aide financière pour plus de 2000 logements par an. L'aide de la Confédération sera répartie entre les cantons de manière appropriée, en tenant compte de leurs besoins. Si les conditions auxquelles était subordonnée la promesse de l'aide viennent à faire défaut, l'aide sera supprimée entièrement ou partiellement.

Si l'obtention des capitaux nécessaires à la construction rencontre des difficultés, la Confédération pourra aider par un prêt hypothécaire de second rang, de 30 % de l'investissement total nécessaire, mais sans que la dette hypothécaire totale dépasse la limite extrême de 90 % du capital engagé. L'intérêt de ces prêts doit être de ¼ % au moins plus élevé que celui des hypothèques normales dans la construction de logements économiques. Ces prêts devront être amortis dans le délai de trente ans, trente-cinq ans au maximum. Le montant total des prêts de la Confédération ne pourra excéder 100 millions de francs.

En formulant notre appréciation sur le projet du Conseil fédéral, nous saluons tout d'abord sans hésiter la création d'une Commission fédérale pour la construction de logements. Elle marque la réalisation d'un ancien postulat de feu notre camarade Hans Reinhart présenté il y a plus de quinze ans et qu'il a rappelé à diverses reprises. A vrai dire, cette commission aurait pu être créée directement par le Conseil fédéral. Toutefois il n'est pas sans importance qu'elle soit décidée par un arrêté fédéral qui lui fixe des tâches déterminées. Cela veut dire que le Conseil fédéral reconnaît pour la première fois que la Confédération est aussi responsable du problème de l'habitation et de la construction de logements et non seulement les cantons et les communes. L'avenir montrera que la Confédération aura à se préoccuper davantage encore de ces questions par la suite, comme c'est le cas dans d'autres pays. La Suisse était jusqu'à présent le seul pays où les pouvoirs centraux ne s'occupaient de l'habitation qu'à des moments exceptionnels. Il est évident que la nomination d'une commission n'apporte pas toute la solution. Il faudra aussi que l'Office fédéral pour la construction de logements montre de l'initiative dans la réalisation de ses tâches.

Quant à l'aide fédérale, telle qu'elle est prévue, elle est considérée dans nos milieux comme maigre et insuffisante. La quantité de 8000 logements pour l'ensemble du pays est vivement critiquée. On la juge, avec raison, beaucoup trop faible. Mais j'y attache moi-même moins d'importance qu'à la nécessité d'une aide rapide. Il me paraît essentiel d'admettre dans le plus bref délai possible un projet permettant une aide

immédiate. Un projet de la Confédération, qui survient après sept ans d'arrêt, peut susciter d'autres projets complémentaires de la part des cantons ou des communes, où tout est resté stationnaire ces dernières années. Ailleurs on trouvera le moyen de faire mieux encore en construisant des logements, non plus avec l'aide de la Confédération, mais uniquement avec l'aide du canton et de la commune. L'important est que l'initiative de la Confédération fasse naître un climat psychologique, ce qui ne signifie pas que son projet n'exige pas des améliorations. Je lui reproche les insuffisances suivantes:

1. La limitation de l'aide à 2000 logements par an et la répartition de l'action sur quatre ans. C'est exact que la Commission fédérale du contrôle des prix a aussi parlé d'environ trois ans. Mais il ne s'agissait que d'une estimation pour un cours normal d'application du projet. Il faut tenir compte du fait que la construction de logements devra s'étendre souvent au-delà du territoire des villes et qu'il faut aussi beaucoup plus de temps aujourd'hui qu'auparavant pour réaliser de nouveaux projets. Quand les conditions permettront la réalisation immédiate des projets, il faudra en profiter. Puisqu'il est urgent d'intervenir et vu que les nouvelles limitations de crédits aggravent encore la situation, on ne voit pas pourquoi l'action devrait s'étendre sur quatre ans. Cela donne l'impression que la Confédération désire être tranquille pendant ces quatre années. En outre, une telle disposition ne procure à chacun des cantons qu'un contingent annuel minime. Si, comme il est prévu, les localités de plus de 10 000 habitants auront droit à une quantité double, il s'ensuivrait que sur les 8000 logements 1600 reviendraient au canton de Zurich, 500 au canton de Bâle-Ville et environ 100 au canton de Schaffhouse. En multipliant ces chiffres par quatre, il ne reste plus qu'une quantité insignifiante de logements pour les autres. On ne peut pas appeler cela une aide.
2. Reconnaissons que la prise en charge par la Confédération de  $\frac{1}{2}$  % d'intérêt sur la somme des capitaux investis et de  $1\frac{1}{2}$  % par les cantons et les communes, c'est-à-dire en tout 2 %, représente une aide effective. Cela ferait, pour un logement de trois pièces, une contribution allant jusqu'à 600 francs par an, pour un logement de quatre pièces, jusqu'à 800 francs, diminuant d'autant le prix du loyer. Mais on a tout lieu de se demander si cette relation de 1 à 3 entre l'aide fédérale et celle des cantons et des communes sera admise. (Nous en doutons, réd.) Lors de l'aide antérieure, le canton avait la même part que la Confédération. Dans le meilleur des cas le canton et la commune ensemble versaient une aide double de celle de la Confédération. Il semble que cette fois-ci la Confédération veut jouer au bienfaiteur sur le dos des cantons et des communes. Je crains qu'une telle réglementation ne soit refusée. On pourrait éventuellement prévoir que la Confédération, le canton et la commune versent chacun  $\frac{1}{2}$  %. C'est d'ailleurs dans ce sens que le canton de Vaud avait, en son temps, formulé sa requête au Conseil fédéral, soutenu par l'Association suisse pour l'amélioration du logement. Mais cette réduction devrait être naturellement compensée par une augmentation proportionnée du nombre des logements qui bénéficieraient de l'aide.
3. L'obtention des capitaux me paraît ne pas tenir suffisamment compte des conditions du marché de l'argent. Normalement, la prise en charge par la Confédération de la deuxième hypothèque serait l'aide indiquée, à supposer que les premières hypothèques s'obtiendraient sans peine. Or, maintenant que les banques cantonales ne sont plus en mesure de mettre à disposition les crédits nécessaires pour la construction d'écoles ou autres édifices, on peut se demander comment on se procurera une première hypothèque de 60 %. En partant de la situation présente, l'aide de la Confédération ne serait qu'illusoire.

Il va de soi que les banques cantonales s'adresseront à la Confédération, puisqu'elles ne sont pas en mesure, pour le moment, d'accomplir cette tâche. Il est donc à prévoir que lorsqu'il n'est pas possible de faire autrement, la Confédération devra prendre sur elle jusqu'à 90 % des prêts si elle a vraiment à cœur de réaliser son projet. Il nous paraît mesquin, d'autre part, que la Confédération réclame un intérêt d'au moins  $\frac{1}{4}$  % plus élevé pour la deuxième hypothèque que pour les premières hypothèques. On donne ainsi l'impression de reprendre d'une main ce qu'on a accordé de l'autre. La ville de Zurich fait depuis des dizaines d'années des prêts de second rang jusqu'à concurrence de 94 % des capitaux investis, en utilisant ses fonds d'assurance au taux d'intérêt que la banque cantonale accorde pour les premières hypothèques. Cette différenciation des taux devrait disparaître, d'autant plus qu'il n'est pas certain que le taux d'intérêt pour la construction de logements économiques soit maintenu à  $3\frac{1}{2}$  %.

4. Je considère que le projet contient trop de dispositions de détail qui permettent d'exclure l'aide fédérale. C'est exagéré de dire, par exemple, que l'aide ne sera pas accordée pour les maisons familiales ni pour les logements de deux pièces. L'aide fédérale ne serait pas accordée non plus quand les frais des travaux d'accès sont trop élevés ou si le prix du terrain est surfait. Ces principes sont justes, mais ne peuvent être dictés de Berne. Puisque les cantons et les communes devront faire la grosse part, ces dispositions éliminatoires ne devraient pas venir de la Confédération. Il vaudrait mieux leur substituer une phrase stipulant que l'aide fédérale sera accordée aux projets qui ont l'approbation du canton et de la commune. Les cantons ayant déjà une certaine expérience en la matière mériteraient bien qu'on leur fit confiance. D'autre part, les communes sont seules à pouvoir exercer un contrôle effectif sur les revenus et à suspendre si besoin est le versement des intérêts de capitaux.

C'est avant tout de la manière dont on procédera à l'application de cet arrêté fédéral qu'il dépendra qu'on en fasse une aide véritable ou uniquement une mesure bureaucratique.

5. J'ai l'impression que le fait de considérer dans l'aide deux actions distinctes ne fait que compliquer les choses. La Commission fédérale du contrôle des prix a fait une proposition simple qui répond à ce que demande le canton de Vaud et qui pourrait être aisément réalisée par la Confédération. Elle a suggéré que la Confédération mette à disposition un capital de 200 millions de francs pour financer tous les capitaux d'investissement jusqu'à concurrence de 90 %. Ces fonds seraient prêtés par la Confédération, le canton et la commune qui prendraient chacun  $\frac{1}{2}$  % d'intérêt à leur charge. La pénurie actuelle d'argent n'existait pas encore au moment où fut faite cette proposition qui est aujourd'hui d'autant plus opportune. La Confédération pourrait même mettre 300 millions de francs à disposition, ce qui, en comptant la perte du  $\frac{1}{2}$  %, ne représenterait qu'une dépense annuelle de 1,5 million de francs. Cette disposition permettrait de baisser d'une manière sensible le loyer de 10 000 logements. La proposition de la Commission fédérale du contrôle des prix me semble meilleure que celle du Conseil fédéral.

Les considérations qui précèdent reflètent mon point de vue personnel et n'engagent d'aucune manière ni la direction du parti, ni l'Association suisse pour l'amélioration du logement. En terminant je tiens encore à exprimer ma conviction que les principaux efforts pour résoudre la crise du logement doivent continuer à venir des cantons et des communes. Il est bon toutefois de pouvoir recourir à la Confédération quand on se trouve bloqué sur le plan local. La question du logement est avant tout un problème de caractère local qui doit être examiné toujours à nouveau dans le cadre communal.